

Sind die hohen Erwartungen der europäischen Länder, die mit der Wahl Barack Obamas zum neuen US-Präsidenten verbunden werden, gerechtfertigt?

No, He Can't!

Obamas unlösbare Aufgaben

Barack Obama erbt mit seinem Amtsantritt eine kaum zu bewältigende ökonomische Herausforderung. Die Wirtschaftspolitik wird zum fast alleinigen Leitmotiv der ersten Jahre werden. Obama weiß, dass der historische Moment seiner Wahl nur zwei Monate anhalten, die Krise aber sicherlich zwei Jahre dauern wird. Um als »großer« US-Präsident in die Geschichte eingehen zu können, braucht Obama die Wiederwahl 2012. Seine Chancen werden vor allem von der wirtschaftlichen Lage abhängen. Deshalb wird er alles tun, um die US-Ökonomie bis zum Frühjahr 2012 wieder zu einem soliden Aufschwung geführt zu haben.

Für Europa heißt das, dass Obama nichts unternehmen wird, was diesem Ziel zuwider laufen könnte. Wer auf den großen multilateralen Moment in der amerikanischen Wirtschaftspolitik hofft, wird enttäuscht werden. Europa kann deshalb nur darauf setzen, dass Obama sein eigenes Haus in Ordnung bringt. Mehr können und sollten wir nicht erwarten. Doch die Aufgabe ist schwer genug.

Herausforderung 1: der US-Konsum

Kein Wirtschaftsfaktor ist in den USA wichtiger als der Konsum. Mit über 70% geht er ins BIP ein – in Deutschland sind es nur 60%. Dass diese Schlüsselkomponente des US-Wachstums in den kommenden Monaten massiv einbrechen wird, scheint unvermeidlich. Das liegt nicht nur daran, dass die Zahl der Arbeitslosen steigen wird; das Hauptproblem ist die bereits bestehende Verschuldung. Weil die Aktien- und Immobilienpreise in den vergangenen Jahren stetig stiegen, fühlten sich die Anleger reicher und hörten auf zu sparen. Das

Wachstum der USA der letzten Jahre war ein Wachstum auf Pump. Schulden wurden im Kontext der Illusion aufgenommen, dass Aktienportfolios und Eigenheime ausreichende Sicherheiten darstellten. Mit 235% des US-BIP ist die Volkswirtschaft derzeit verschuldet, allein die Privathaushalte bringen es auf 100% des BIP, das sind 14 Bill. US-Dollar oder 50 000 US-Dollar pro Kopf der Bevölkerung. Nur ein Drittel dieser Schulden fällt auf Immobilien. Als nächstes stehen also Probleme bei den Kreditkartenschulden oder Konsumentenkrediten an. Der Rückgang von Immobilien- und Wertpapierpreisen führt jetzt dazu, dass die Schulden größer sind als die dafür hinterlegten Sicherheiten. Letztlich bleiben US-Verbrauchern nur zwei Wege, um aus der Schuldenfalle zu kommen: die Privatinsolvenz oder massive Einsparungen bei den Konsumausgaben. Natürlich sind beide Effekte desaströs für das US-Wachstum.

Die Auswirkungen sind massiv. Denn die US-Sparquote liegt schon seit 2005 bei null. Sie in einen positiven Wert umzuwandeln, um den Schuldenberg abzubauen, ist die erste wichtige Herausforderung für Obama.

Aber die Handlungsmöglichkeiten der Regierung sind stark eingeschränkt. Es wäre sicherlich falsch, Steuern zu senken. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass sich Steuergeschenke in ein Abfedern des Konsumrückgangs übertragen ist hoch. Es wäre aber ein Danaergeschenk für die US-Volkswirtschaft, die hohen Konsumausgaben beizubehalten. Die Regierung wäre besser beraten, über gezielte Programme die Sparquote wieder zu erhöhen. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise die Erweiterung des steuerlich unterstützten Altersvorsorgeprogramms 401(k).



Henrik Enderlein*

* Prof. Dr. Henrik Enderlein lehrt an der Hertie School of Governance, Berlin.

Herausforderung 2: das Deflationsrisiko

Zu oft wird die momentane Wirtschaftskrise der USA mit 1929 verglichen. Viel relevanter ist der Vergleich mit den Problemen Japans ab der Mitte der neunziger Jahre. Japans Problem war eine lehrbuchartige Liquiditätsfalle vor dem Hintergrund von Zentralbankzinsen auf 0% und fallenden Preisen.

Einiges spricht dafür, dass die USA vor einer ähnlichen Herausforderung steht. Das offizielle Zinsziel der US Federal Reserve liegt bei 1%. Durch massive Liquiditätsbereitstellungen liegt der tatsächliche Zins aber faktisch unter diesem Wert. Der Zins für eine Drei-Monats-Staatsanleihe der USA notiert derzeit bei 0,01%.

Der Handlungsspielraum der Geldpolitik ist also bereits ausgeschöpft. Das große Risiko läge dann in der Preisentwicklung. Derzeit sind die Realzinsen noch negativ, denn der Inflationswert liegt über 1%. Doch durch den fallenden Ölpreis könnte die gemessene Teuerungsrate schon bald negative Werte erreichen, auch wenn die Kerninflation erst einmal positiv bliebe. Sollte sich das »D-Wort« dann aber in den Köpfen festsetzen, könnte dann eine echte Deflation bald erreicht sein.

Für die Federal Reserve wäre dies ein »Worst-Case-Szenario«. Die Realzinsen würden wieder positiv: Konsum und Investitionen würden dementsprechend zurückgehen. Ein weiterer Rückgang der Nachfrage wäre die Folge – mit immer stärker deflationären Konsequenzen. Um dieses Szenario zu vermeiden, bliebe der Fed eigentlich nur der direkte Ankauf von US-Staatsanleihen. Dieser Schritt müsste aber bald erfolgen, um die amerikanische Volkswirtschaft noch vor dem Einsetzen der Liquiditätsfalle mit Liquidität zu überschwemmen. Dass ein solches Vorgehen Risiken birgt, liegt auf der Hand. Der Wert des US-Dollar könnte einbrechen, das ohnehin geschwächte Vertrauen der USA in die eigene Regierung und Volkswirtschaft wäre wohl dahin.

Herausforderung 3: China

Das monetäre Ungleichgewicht zwischen den USA und China ist ein zentraler Schlüssel zum Verständnis, wie sich die Finanzkrise auf die Realwirtschaft der USA auswirken wird. Erst wenn diese Ungleichgewichte verschwunden sind, wird die Krise vorbeigehen. Doch sowohl die USA als auch China sind von einer Lösung dieses Problems noch sehr weit entfernt.

Die Geschichte der Ungleichgewichte beginnt nach der Asienkrise 1997/98. Aus den bis dahin kapitalimportierenden Tigerstaaten wurden plötzlich Kapitalexporthoren. Asiatische Länder überschütteten die US-Wirtschaft mit niedrig

verzinstem Kapital. Diese Strategie ging einher mit einer Unterbewertung asiatischer Währungen und einer Anhäufung von Dollarreserven in den Schatzkammern asiatischer Zentralbanken.

Ohne diese massive Liquiditätsversorgung der US-Wirtschaft zwischen 1998 und 2008, die durch die hohen Kapitalzuflüsse aus erdölproduzierenden Ländern noch ergänzt wurde, lässt sich die aktuelle Krise nicht verstehen. US-Haushalte und Firmen konnten fast grenzenlos Kredite aufnehmen. So wundert es kaum, dass US-Immobilienpreise plötzlich in die Höhe schnellten und sich zwischen 1998 und 2006 verdreifachten. Was wir bis jetzt gesehen haben, war ein recht geringer Rückgang des Preisniveaus (die Preise liegen in einigen Bereichen immer noch 230% über dem Wert von 1998), mit den bekannten Auswirkungen auf den Finanzsektor.

Die wirkliche Trendwende könnte aber noch bevorstehen. Denn die Schlüsselfrage zur Zukunft der Weltwirtschaft ist die Frage, ob und wie China seine aktuelle Wirtschaftsstrategie verändern wird. Das Gesamtvolumen der Dollarreserven in China beträgt 1,9 Bill. US-Dollar – das sind fast zwei Drittel des BIP Deutschlands. Und diese Reserven steigen nicht linear, sondern exponentiell: Seit 2001 hat sich der Schatz in jeweils zwei Jahren verdoppelt. Im ersten Halbjahr 2008 kaufte China jede Minute Dollar-denominierte Schulden in Höhe von 1,83 Mill. US-Dollar auf – Tag und Nacht. Sollte die Unterbewertungsstrategie in diesem Tempo weitergehen, dann hätten die Dollarreserven Chinas im Jahr 2011 den Wert von 6,4 Bill. US-Dollar erreicht – also ca. 10% des Weltbruttosozialprodukts oder knapp die Hälfte des US-BIPs. Das erscheint aus heutiger Perspektive undenkbar.

Was aber wird passieren, wenn China die ökonomische Trendwende beginnt? Allein durch den Stopp des Ankaufs von US-Schuldinstrumenten würden langfristige US-Zinsen deutlich steigen. Die Konsequenz wäre ein zusätzlicher Rückgang des US-Konsums und auch der US-Immobilienpreise, der die USA während der jetzt beginnenden Rezession treffen würde. Gleichzeitig würde der Dollar an Wert verlieren und die so billigen chinesischen Produkte im US-Markt deutlich teurer, mit negativen Folgen für die US-Inflation. Die Auswirkungen für die Realwirtschaft wären verheerend.

Die große Frage ist, ob China die Risiken für die eigene Konjunktur aus dem Verkauf von US-Anleihen tatsächlich in Kauf nehmen würde. Bei einem steigenden Yuan und einem fallenden Dollarkurs würde der Schatz aus US-Schatzbrieffen deutlich an Wert verlieren. Auch die heute im Rest der Welt so billigen Exporte Chinas würden plötzlich deutlich teurer werden. Andererseits muss China gerade im Kontext der beginnenden US-Rezession seine Wirtschaftspolitik ohne

hin überdenken, denn der jetzige Ansatz des auf Export gestützten Wachstums ist nicht mehr nachhaltig. China fehlt der Binnenkonsum: Der Anteil des Konsums am chinesischen BIP ist mit einem Drittel sehr gering, und Chinas Sparquote liegt mit rund 40% des BIP auf einem phänomenal hohen Wert. Ein steigender Wechselkurs bei einem gleichzeitigen Rückgang der Nachfrage aus den USA könnte ein probates Mittel sein, um die große wirtschaftspolitische Wende in China einzuleiten, den Binnenkonsums zu fördern. Sollte der Yuan an Wert gewinnen, würden die zahlreich in China vertretenen Unternehmen aus den USA und Europa einen Teil ihrer chinesischen Produktion auf den Binnenmarkt umleiten, um auf den Rückgang der Exportnachfrage zu reagieren. Das in China mittlerweile im Überfluss vorhandene Privatkapital würde nicht mehr nur in den Ausbau des Exportsektors fließen, sondern könnte für Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen und Binnenkonsum genutzt werden.

Die anstehende Trendwende Chinas ist für die Wirtschaft der USA eine mindestens ebenso große Bedrohung wie die Immobilienkrise. Denn die Kombination aus dem Wegfall billigen chinesischen Geldes und dem Rückgang billiger chinesischer Importe, der die US-Inflation weiter in die Höhe treiben würde, könnte die aktuelle US-Konjunkturkrise in eine fundamentale Wirtschaftskrise ausweiten. Erst wenn die weiterhin bestehenden Ungleichgewichte in den Weltfinanzmärkten wieder ausbalanciert sind, wird die Krise vorüber sein.



Detlef Junker*

Eine Krise enttäuschter Erwartungen

Berufshistoriker, die weltgeschichtliche Krisen und Revolutionen, d.h. gesamtgesellschaftliche, multikausale, verlaufsbeschleunigte und zukunfts offene Entscheidungssituationen und Prozesse zu verstehen und zu interpretieren suchen, wissen, dass es Voraussagen über die Zukunft nur geben könnte, wenn es keine Zukunft mehr gäbe. Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise ist so eine offene Krisensituation. Sie hat uns mit ungeahnter Wucht und Globalität getroffen, ihre Eintrittswahrscheinlichkeit in dieser Größenordnung lag außerhalb unseres Erwartungshorizontes.

Diese Krise, die die Größenordnung der bisher schwersten Krise seit Beginn der Industriellen Revolution, der großen Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1932, erreichen könnte (nicht muss), macht in ihrer Unberechenbarkeit auch die Beantwortung der Frage »USA nach der Wahl – welche Folgen sind für Europa zu erwarten?« zu einem riskanten Mix aus Erfahrungswissen, unsicheren Hypothesen und dem möglichen Zusammenspiel angenommener Variablen.

Schon meine erste Annahme ist nur eine begründete Vermutung, nämlich die Annahme, dass die Reaktion der amerikanischen Politik vor und nach dem Amtsantritt von Präsident Obama am 20. Januar 2009 auf diese Krise das transatlantische Verhältnis so lange dominieren wird, bis die Weltwirtschaft ein neues Gleichgewicht gefunden haben wird.

Vorstellbar ist nämlich auch, dass parallel zur Weltwirtschaftskrise andere Ereignisse die Sicherheitspolitik wieder in den Mittelpunkt des transatlantischen Verhältnisses rücken können.

* Prof. Dr. Dr. h.c. Detlef Junker ist Gründungsdirektor des Center for American Studies an der Universität Heidelberg.

te, z.B. ein terroristischer Angriff auf die USA oder eines ihrer Bündnispartner, ein eskalierender amerikanisch-russischer oder ein amerikanisch-iranischer Konflikt, die Destabilisierung Pakistans oder die nachhaltige Forderung der USA an die Europäer, insbesondere die Deutschen, erheblich mehr Truppen für einen neuen Feldzug in Afghanistan zur Verfügung zu stellen.

Die USA und Europa sind weder auf die Weltwirtschaftskrise noch die militärischen Konflikte der Zukunft konzeptionell vorbereitet. Nach dem Scheitern des Versuchs der ersten Administration von George W. Bush, durch die Begründung einer unilateralen Pax Americana das zu versuchen, was den USA weder nach dem Ersten noch nach dem Zweiten Weltkrieg gelungen war, gibt es keine allgemeine außenpolitische Strategie der USA mehr, nur noch Ad-hoc-Entscheidungen und eine lange Liste von Wünschbarkeiten. Auch Europa hat, wie jeder weiß, noch keine einheitliche Außenpolitik für die Welt jenseits des Alten Kontinents gefunden. Solange wie die Alte Welt sich aus Sicht der Neuen Welt nicht an einer neuen Lastenteilung für die wirtschaftliche und militärische Stabilisierung der Welt beteiligt, wird Europa auch in der neuen Administration Obama und in den Denkfabriken Amerikas nur eine untergeordnete Rolle spielen – ungeachtet einer wohlfeilen, öffentlichen Rhetorik der Partnerschaft.

Die Weltwirtschaft braucht nichts dringender als ihr knappstes Gut, nämlich Vertrauen, und sie braucht es jetzt. Weil das für das 21. Jahrhundert disfunktionale amerikanische Wahlsystem dem neuen Präsidenten erst mit seiner Inauguration am 20. Januar 2009 Macht und Legitimation verleiht, könnte es für den Heilsbringer Obama, seinen globalen Vertrauensvorschuss, sein massives Investitionsprogramm in den USA und für seine mögliche Zustimmung zu einer globalen Regulierung der Finanzmärkte schon zu spät sein. Die Entscheidung der G-20-Staaten, sich erst im April der nächsten Jahres wieder zu treffen, ist ein Eingeständnis der Ohnmacht und eine Abdankung der Politik. Sie zeigt, dass die politischen Klassen in den Nationalstaaten und internationalen Organisationen der dramatischen Entwicklung der Weltwirtschaft hinterher eilen. Das flüchtige Kapital scheint schneller zu sein als politische Entscheidungsprozesse.

Die Krise könnte sich also weiter durchfressen, ein Verlauf wie während der Großen Depression könnte die Folge sein: Kreditkrise, Preisverfall, dramatischer Produktionsrückgang, gesunkene Nationaleinkommen, Massenarbeitslosigkeit, drastisch reduzierter Welthandel, ein neuer Protektionismus, ein Wettlauf nationaler Schutzmaßnahmen nach dem Motto »Rette sich, wer kann«, Radikalisierung an den linken und rechten Rändern der Gesellschaften.

Eine alternative Vorwegnahme der Zukunft grenzte an ein Wunder: Die Europäer einigen sich noch vor dem Amtsan-

tritt des US-Präsidenten auf praktikable, d.h. durchsetzungsfähige Verfahren für ein transparentes und verantwortliches Risikomanagement auf den Finanzmärkten; Obama verkündet sofort nach seiner Amtsübernahme einen gewaltigen Wechsel in der Innen- und Außenpolitik der USA, besonders in der Wirtschafts-, Energie-, Klima- und Gesundheitspolitik; er überschwemmt, wie Franklin Delano Roosevelt 1933 in seinen berühmten ersten hundert Tagen, den zustimmungsbereiten Kongress mit Gesetzesvorschlägen. Die G-20-Staaten treffen sich noch im Januar und tragen mit amerikanischem und britischem Einverständnis das Modell der unregulierten, »freien« Finanzmärkte zu Grabe, die Staaten der Welt einigen sich auf das ordoliberalen Ordnungsmodell der »sozialen Marktwirtschaft«.

Diese alternative Vorwegnahme der Zukunft würde auch bedeuten, dass sich eine tiefe strukturelle Differenz im amerikanisch-kontinentaleuropäischen Verhältnis abschleifen müsste, die traditionelle Marktlücke (market gap). Denn bisher gibt es in einer fundamentalen Frage, die alle westlichen Staaten auf beiden Seiten des Atlantiks tief bewegt, eine strategische Differenz. Was soll vom Staat, was soll vom Markt geleitet werden?

Diese Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat kann besonders gut an der Staatsquote abgelesen werden, an dem Anteil aller öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Obwohl im Zuge von Industrialisierung und Demokratisierung seit dem Ende des 19. Jahrhunderts diese Staatsquote in allen westlichen Staaten erheblich angestiegen ist, bleibt bis heute eine erhebliche Differenz. Noch immer ist in der amerikanischen Kultur der alte Merkspruch tief verankert: »The best government is no government«. Es gibt bis heute Amerikaner, die höhere Steuern mehr fürchten als den Satan. Im Jahre 2005 lag die Staatsquote in den USA bei 36,4%, in Deutschland bei 46,7% und in Schweden bei 56,6%. Die großen Unterschiede liegen nicht im sozialinvestiven Bereich, sondern in der Sozialpolitik. Die soziale Leistungsquote in den USA beläuft sich nur auf 50–60% der Sozialleistungsquoten der führenden europäischen Wohlfahrtsstaaten.

Das liegt einerseits am Zusammenwirken der politischen Akteure und den politischen Institutionen der USA, andererseits an der uramerikanischen Vision, dass jeder für sein Glück allein verantwortlich ist, am wettbewerbsorientierten Individualismus, der von dem einzelnen Mut und Risikobereitschaft verlangt. Ein freier Mann auf eigenem Grund – und einem Gewehr im Schrank – das ist der uralte amerikanische Traum, der besonders im konservativen Lager noch Prägekräft entfaltet.

Dass dieser Mut zum Risiko in eine Kreditorgie ausgeartet und ein Leben auf Pump zum Kern des neuen »American

Way of Life« geworden ist, macht eine Umkehr in Richtung auf das europäische Modell nicht wahrscheinlicher.

Die Übernahme des europäischen Regulierungsmodells würde auch das Ende der Hegemonie des New Yorker Finanzplatzes bedeuten. Schließlich hatte das, wie wir jetzt wissen, verhängnisvolle Gramm-Leach-Bliley-Gesetz aus dem Jahre 1999, das Wall Street und die Finanzmärkte de facto von den letzten Kontrollen befreite, aus der Sicht von Exsenator Phil Gramm auch den Sinn, »die globale Dominanz der USA auf den Finanzmärkten zu erhalten.«

Also wird das alternative Wunder vermutlich ausbleiben. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass trotz der Euphorie über die Wahl Obamas das transatlantische Verhältnis mittelfristig durch eine Krise enttäuschter Erwartungen geprägt sein wird.

Auch in der Sicherheitspolitik wird eine tiefsitzende strategische Differenz wahrscheinlich zu Enttäuschungen führen, nämlich die transatlantische Kriegslücke (War Gap). Ein von mir sehr geschätzter Kollege von der Stanford University, der Europahistoriker James J. Sheehan, hat vor kurzem ein viel beachtetes Buch mit dem Titel geschrieben: »Where have All the Soldiers Gone?« The Transformation of Modern Europe.«

Sheehan nimmt ein Leitmotiv wieder auf, mit dem ein anderer Amerikaner vor einigen Jahren Schlagzeilen gemacht hatte, Robert Kagan, der behauptete, dass kriegerische Amerika sei vom Mars, das friedfertige Europa von der Venus. Das Leitmotiv beider Bücher ist die Entmilitarisierung der europäischen, insbesondere der deutschen Gesellschaft. Sheehan erinnert uns daran, dass am 22. August 1914 an einem Tag 27 000 französische Soldaten, am 1. Juli 1916 20 000 britische Soldaten und in den Kämpfen vor Verdun in wenigen Wochen hunderttausende französische und deutsche Soldaten gefallen sind. Heute haben die Europäer größte Mühe, einige Tausend Soldaten für einen Einsatz in Afghanistan aufzubringen. Es geht also in einer zentralen Frage der gesamten uns bekannten Geschichte, nämlich nach der Legitimität und Notwendigkeit von Kriegen, um mehr als Kommunikationsstörungen über dem Atlantik, sondern um eine strukturelle Differenz.

Die Europäer sind deshalb, wie schon angedeutet, aus amerikanischer Sicht keine Macht, die die Weltpolitik entscheidend mitgestalten kann, kein »Major Global Player«. Das aber wäre die erste Voraussetzung, um in Washington überhaupt gehört zu werden; selbst in einer Situation, in der den Amerikanern bewusst ist, dass sie Verbündete brauchen. Sonst gilt weiter das alte Bonmot Henry Kissingers: »Immer wenn er in Europa anrufe, sei keiner am Telefon.«

Die Amerikaner werden zumindest in internen Beratungen die Europäer weiter beschuldigen, ein Trittbrettfahrer der

Weltgeschichte geworden zu sein. Für die strategische Sicherheit der westlichen Welt, die Sicherung von offenen Seewegen und von Rohstoffen, insbesondere des Öls, täten die Europäer zu wenig. Deshalb könnte es, wie in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, eine Debatte über eine gerechte Lastenverteilung zur Aufrechterhaltung einer möglichst stabilen, möglichst freien und möglichst marktwirtschaftlichen, auf Freihandel setzenden Welt geben.

Vor allem werden die Amerikaner von den Europäern erwarten, in Kriegsgebiete der Welt gut ausgebildete und gut ausgerüstete Soldaten zu senden, die tatsächlich bereit sind, zu kämpfen und zu sterben. Genau darüber wird ja schon zurzeit im Rahmen des NATO-Einsatzes in Afghanistan eine harte Debatte geführt.

Die Amerikaner werden besonders die Deutschen beim Wort nehmen. Wenn Eure, so werden sie sagen, nationalen Interessen nicht in Hindelang, sondern am Hindukusch verteidigt werden, müssten die deutsche Bevölkerung, das deutsche Parlament – wir haben ja eine Parlamentsarmee – und die deutsche politische Klasse von Illusionen Abschied nehmen. Die von mir beschriebene Kriegslücke ist ein Sprengsatz für die NATO und die transatlantische Allianz.

Ein Standardargument der Europäer macht in Washington nur wenig Eindruck, nämlich die Behauptung, dass die sich erweiternde und vertiefende europäische Gemeinschaft gleichsam als Friedensmodell für die ganze Welt dienen könne. Die Europäer würden, auf sich allein gestellt, nicht einmal mit den Problemen auf dem Balkan fertig werden. Es müsse auch gehandelt, nicht nur verhandelt werden.

Diese strukturellen Differenzen, die sich auch in der Erwartung und Mentalität der Mehrheit der Europäer und Amerikaner spiegeln, werden, so vermute ich, auch nach dem 20. Januar 2009 den Handlungsspielraum der Regierungen begrenzen. Trotz des außerordentlichen Vertrauensvorschlusses des charismatischen Präsidenten Obama und trotz einer neuen Rhetorik der Kooperation und Multilateralität wird es also in beiden Bereichen, der Weltwirtschaft und Weltpolitik, zu enttäuschten Erwartungen kommen. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass die USA und Europa selbst dann, wenn sie zu gemeinsamen Handlungen fähig wären, einfach zu schwach sein werden, um Lösungen für die erschreckend lange Liste struktureller Weltprobleme durchsetzen zu können, etwa Klimawandel, Energiesicherheit, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, internationaler Terrorismus, asymmetrische Kriege, die wachsende Macht neuer Regionen und Mächte (China, Russland, Indien, Brasilien), Krisenstaaten wie Afghanistan, Pakistan, Irak und Iran, Elend und Völkermord in Afrika und der Aufstand des Islamismus gegen die westliche Moderne.



Stormy Mildner*

Hohe Erwartungen, enge Handlungsspielräume: Barack Obama tritt ein schwieriges wirtschaftspolitisches Erbe an

Präsident George W. Bush hat seinem Nachfolger Barack Obama kein leichtes wirtschaftspolitisches Erbe hinterlassen. Nach Schätzungen des *Bureau of Economic Analysis* fiel das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der USA im dritten Quartal 2008 um 0,5%. Im zweiten Quartal war die amerikanische Wirtschaft, begünstigt durch die Steuerrückerstattungen nach dem *Recovery Rebates and Economic Stimulus for the American People Act*, noch mit einer hochgerechneten Jahresrate von 2,8% gewachsen. Mit einer schnellen Erholung ist nicht zu rechnen. Auch im vierten Quartal wird das BIP rückläufig sein. Wie schwer die Rezession sein wird, ist noch unentschieden. Optimistische Prognosen gehen aufgrund der sinkenden Energiepreise, dem zu erwartenden zweiten Konjunkturpaket und der erneuten Leitzinssenkung durch die amerikanische Notenbank von einer leichten Rezession aus. Gleichwohl dürften sich die niedrigen Immobilienpreise – verschiedenen Schätzungen zufolge werden die Häuserpreise bis zum zweiten Quartal 2009 weiter sinken – und die rückläufigen Konsumausgaben dämpfend auf die Konjunktur auswirken.

Amerikas Verbraucher sind pessimistisch geworden; der *Consumer Confidence Index* ist bei einem Allzeit-Tief angelangt. Der Grund: Die Schwäche am Immobilienmarkt hat ihre Vermögenslage und ihren Kreditspielraum verschlechtert. Letzteres liegt vor allem auch daran, dass die Banken infolge der Hypothekenkrise deutlich vorsichtiger beim Abschluss von Kreditverträgen waren. Insbesondere seit der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers und den Schwierigkeiten der Hypothekenfinanzierer Fan-

nie Mae und Freddie Mac haben sich die Kreditbedingungen noch einmal deutlich verschlechtert. Zudem belasteten die stark gestiegenen Energie- und Nahrungsmittelpreise die privaten Haushalte. Gerade Geringverdiener waren hiervon hart getroffen, da sie einen vergleichsweise hohen Anteil ihres Budgets für Lebensmittel, Heizung und Benzin ausgeben. Perspektivisch könnte sich über weitere Rückgänge bei den Energiepreisen eine gewisse Entlastung einstellen. Aufgrund der Verschlechterung am Arbeitsmarkt – die Arbeitslosenquote liegt mittlerweile bei 6,5% – ist dennoch nicht mit einer schnellen Erholung der Konsumausgaben zu rechnen.

Erstmals seit langer Zeit ist die Sparquote der Haushalte wieder leicht gestiegen, insbesondere aufgrund Einsparungen bei den Benzinausgaben. Dies ist sicherlich wünschenswert, lebten die Amerikaner doch jahrelang über ihre Verhältnisse. Problematisch ist die Konsumschwäche aber insofern, als der private Verbrauch mit einem Beitrag von 70% am BIP die wichtigste Säule des Wirtschaftswachstums in den USA darstellt. Auch während der Rezession 2000/2001 trug der positive Wachstumsbeitrag des privaten Konsums entscheidend dazu bei, die negativen Wachstumsbeiträge des Unternehmenssektors wegen des Einbruchs der Investitionen zu kompensieren. Damit ist in der jetzigen Krise nicht zu rechnen. Wichtiges Gegengewicht zur heimischen Konsumschwäche war bislang der Export, der rund einen Prozentpunkt zum Wachstum beisteuerte. Wegen des steigenden Dollar nahmen die Ausfuhren nach zweistelligen Zuwachsraten in den Vorquartalen im dritten Quartal allerdings nur noch um knapp 6% zu. Zudem dämpft die schwache weltwirtschaftliche Entwicklung die amerikanischen Exporte. Das *Bureau of Economic Analysis* rechnet daher für 2008 mit einem Anstieg des Defizits in der Güterhandelsbilanz der USA auf über 900 Mrd. US-Dollar.

Bisheriges Krisenmanagement

Bislang hat sich die amerikanische Regierung auf kurzfristiges Krisenmanagement konzentriert. Um größere Unruhen auf den Finanzmärkten zu vermeiden, übernahm die Regierung Anfang September die vorläufige Kontrolle über die angeschlagenen Hypothekenfinanzierer Fannie Mae und Freddie Mac. Ebenfalls im September kam die amerikanische Notenbank Fed dem weltweit zweitgrößten Versicherer *American International Group* mit einem Notfalkredit in Höhe von 85 Mrd. US-Dollar zur Hilfe, als infolge eines Vertrauensverlusts dessen Kurse einbrachen. Anfang Oktober verabschiedete der Kongress den *Emergency Economic Stabilization Act*, ein 700 Mrd. US-Dollar schweres Rettungspaket für angeschlagene Banken. Im Gegenzug für den Ankauf qualitativ minderwertiger Vermögenswerte erhält der Staat Aktienoptionen, die er bei steigendem Kurs einlösen kann. Unter anderem ermäch-

* Dr. Stormy Mildner ist wissenschaftliche Referentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

tigt das Gesetz das Finanzministerium, die Konditionen für die Bedienung der Schuldverschreibungen zu lockern oder die Vollstreckung von Hypotheken auszusetzen. Der Einlagenschutz für Privatanleger wurde von 100 000 auf 250 000 Dollar angehoben. Mittlerweile hat das Finanzministerium die erste der beiden 350-Mrd.-Dollar-Tranchen fast ausgegeben – der größte Teil davon ist, anders als ursprünglich geplant, nicht in den Kauf von Wertpapieren geflossen, sondern in die Beteiligung der Regierung an Banken.

Die Fed reagierte auf die Abwärtsspirale an den Finanzmärkten mit mehreren Leitzinssenkungen. Zuletzt senkte sie die Federal Funds Rate Ende Oktober um 0,5 Punkte auf 1% – den niedrigsten Stand seit Mitte 2004. Mit den Leitzinssenkungen hat die Fed für eine gewisse Entspannung am Interbankengeldmarkt gesorgt. Der geldpolitische Spielraum für Leitzinssenkungen ist allerdings nun weitgehend erschöpft. Ungewöhnlich deutlich für einen Notenbanker stellte sich Fed Chairman Ben Bernanke Ende Oktober daher hinter die Forderung der Demokraten im Kongress, ein weiteres Konjunkturpaket aufzulegen: Geplant sind zwei Tranchen im Umfang von 60 bis 100 Mrd. US-Dollar noch vor Jahreswechsel und weiteren 200 Mrd. US-Dollar nach Amtsübernahme des demokratischen Präsidenten Barack Obama. Ungewünschter Nebeneffekt der Konjunkturprogramme und Rettungsaktionen ist ein stetig wachsendes Haushaltsdefizit. Laut US-Finanzministerium lag der Fehlbetrag im Etat zum Ende des Haushaltsjahres 2007/2008 bei 455 Mrd. US-Dollar. Im laufenden Haushaltsjahr könnte das Defizit sogar auf 1 Bill. US-Dollar anwachsen. Die Staatsverschuldung liegt mit über 10 Bill. US-Dollar mittlerweile bei rund 65% des BIP.

Wiederbelebung der Wirtschaft

Die wirtschaftliche Lage ist ernst. Obama unterstützt daher – trotz der angespannten Haushaltslage – das von den Demokraten vorgeschlagene Konjunkturpaket. Während er im Wahlkampf wiederholt die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Haushalts unterstrichen hatte, sei es, laut seiner Radioansprache vom 15. November, zunächst wichtiger, die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Mit dem neuen Konjunkturprogramm – Obama fordert einen Stimulus in der Höhe von 700 Mrd. US-Dollar – will er eine Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung finanzieren. Gemeinden und Bundesstaaten sollen unterstützt werden, damit sie ihre Ausgaben für Krankenversicherung, Bildung und Wohlfahrtsprogramme aufrechterhalten können, ohne Steuern oder Beiträge erhöhen zu müssen. Zudem soll Geld in laufende, dringend benötigte Infrastrukturprojekte fließen, die wegen der Finanzkrise gefährdet sind. Darüber hinaus unterstützt Obama einen Notfallkredit für die Autoindustrie über mehr als 30 Mrd. US-Dollar. Mit dieser Forderung steht Obama

nicht allein; viele Demokraten fürchten eine steigende Arbeitslosigkeit. Seit Jahren fahren General Motors, Ford und Chrysler – die *Big Three* – hohe Verluste ein. Die drei Hersteller kämpfen mit extremen Finanzierungsproblemen, was angesichts der gestiegenen Nachfrage nach verbrauchsärmeren Fahrzeugen und dringend notwendigen Investitionen in alternative Antriebstechnologien ein besonderes Problem darstellt. Die Republikaner sträuben sich jedoch gegen weitere Hilfen für die Automobilindustrie, da viele ihrer Probleme hausgemacht sind: Die Absatzschwierigkeiten liegen nicht nur an der Wirtschaftskrise, sondern auch an falschen Investitionsentscheidungen der letzten Jahre. Hersteller haben auf das falsche Segment gesetzt: große Modelle mit starkem Verbrauch, die in Zeiten hoher Bezinkosten aber schwer verkäuflich sind. Präsident Bush drohte bereits mit einem Veto – außer der Kongress zeige sich in der außerordentlichen Sitzung (*Lame-Duck Session*) bereit, das von Präsident Bush unterzeichnete, vom Kongress jedoch noch nicht verabschiedete Handelsabkommen mit Kolumbien anzunehmen.

Überwindung der Finanzkrise

Um in Not geratene Hausbesitzer zu unterstützen, plant Obama, Zinszahlungen durch Steuergutschriften zu erleichtern. Zudem will er mit einem neuen Gesetz gegen Hypothekenbetrug vorgehen und das Insolvenzverfahren reformieren. Ein neues Kreditkartengesetz (*Credit Card Bill of Rights*) soll die Transparenz von Verträgen erhöhen und Kreditkarteninhaber besser vor einseitigen Vertragsänderungen durch Kreditinstitute schützen; ein Ratingsystem soll Risiken offenlegen. Hier besteht Handlungsbedarf, da sich Verbraucher aufgrund der niedrigen Zinsen und dem deutlich erschwerten Zugang zu Bankkrediten zunehmend über ihre Kreditkarten verschulden, um laufende Ausgaben zu bestreiten.

Neben diesen kurzfristigen Maßnahmen fordert Obama eine umfassende Neuregulierung des Finanzsektors, macht er doch ein veraltetes und mangelhaftes Regulierungssystem für die Schwere der Finanzmarktkrise verantwortlich. Banken, Wertpapierhäuser und Versicherungen unterliegen verschiedenen Aufsichtsstrukturen auf nationaler und einzelstaatlicher Ebene. Ein Großteil dieses Regulierungssystems wurde infolge der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren entwickelt und später – stets als Reaktion auf Marktinnovationen oder Krisen – schrittweise erweitert und modifiziert. Die Regulierungsstruktur ist stark fragmentiert und wird den gegenwärtigen Anforderungen der Finanzmärkte nicht mehr gerecht. Obama will daher ein transparenteres Aufsichtssystem schaffen. Investmentbanken, Hypothekenvermittler und Hedgefonds, die bislang einer laxeren Aufsicht unterliegen als normale Banken, sollen stärker reguliert, Ratingagenturen darauf geprüft wer-

den, ob es mögliche Interessenkonflikte mit den Unternehmen gibt, für die sie Bewertungen erstellen. Sowohl der ehemalige Finanzminister Larry Summers, designierter Vorsitzender des National Economic Councils als auch der Chef der New Yorker Fed, künftiger Finanzminister, Timothy Geithner sprechen sich für umfassende Reformen der Finanzaufsicht in den USA aus.

Gerade bei der Reform der internationalen Finanzmarktarchitektur versprechen sich die Europäer mehr Kooperation. Bisher haben sich die Amerikaner hartnäckig mehr Regulierung widersetzt. Beim Weltfinanzgipfel der G-20 am 15. November 2008 stimmte die Bush-Administration einem ganzen Katalog neuer Maßnahmen zu: Die Bilanzierungsregeln sollen überarbeitet und harmonisiert, bislang unregulierte Bereiche wie Verbriefungen und Derivate künftig Regeln unterworfen und mit Kapitalanforderungen belegt werden. Allerdings nahm Obama an dem G-20-Gipfeltreffen nicht teil. Das nächste Treffen ist für Anfang April 2009 geplant. Ob Obama, anders als Präsident Bush, bereit sein wird, einer internationalen Regulierungsinstanz Eingriffsrechte in nationale Angelegenheiten zuzusprechen, bleibt abzuwarten.

Steuerliche Entlastungen

Im Zentrum von Obamas Steuerprogramm stehen Erleichterungen für die Mittelschicht. Er glaubt nicht an die *Trickle-down*-Theorie, der zufolge eine Entlastung reichen Schichten letztlich auch den unteren Einkommensgruppen zugutekommt. Obama reagiert damit auf die Stimmung vieler seiner Wähler, die das Gefühl haben, den wirtschaftlichen Aufschwung der Ära Bush verpasst zu haben. Seit Jahren stagnieren die Löhne der Mittelschicht, und die Einkommensungleichheit nimmt zu. Obama will daher unter dem Motto *Making Work Pay* für über 90% aller Beschäftigten in Amerika – schätzungsweise 150 Mill. Menschen – eine Steuererleichterung in Form von Steuergutschriften (*Tax Credits*) vornehmen. Bei Geringverdienern soll der staatliche Zuschuss zum Einkommen (*Earned Income Tax Credit*) ausgedehnt werden. Um Familien bei der Finanzierung der College- oder Universitätsausbildung ihrer Kinder zu unterstützen, will Obama über einen *American Opportunity Tax Credit* die Belastung durch Studiengebühren verringern. Das *Tax Policy Center* in Washington schätzt, dass auf Basis der jetzigen Steuerpläne die mittleren Einkommensschichten im Jahr 2012 eine rund 5%ige Einkommenserhöhung (nach Steuern) realisieren können. Für kleinere und mittlere Unternehmen plant Obama ebenfalls Steuererleichterungen. Um die Auswirkungen der Finanzkrise abzumildern, schlägt Obama außerdem einen *American Jobs Tax Credit* vor – eine zweijährige Steuergutschrift in Höhe von 3 000 Dollar für jeden zusätzlichen Beschäftigten, der von einem Unternehmen eingestellt wird.

Obama will sein Ausgabenprogramm durch zusätzliche Steuereinnahmen gegenfinanzieren: Die Steuersenkungen der Bush-Ära sollen 2010 auslaufen, Schlupflöcher in der Unternehmensbesteuerung geschlossen, die Einkommensteuer für Topverdiener ebenso erhöht werden wie die Kapitalertragsteuer. Ölkonzerne wie Exxon Mobil will Obama mit zusätzlichen Steuern belasten, seine Pläne zum Klimaschutz durch die Versteigerung von Emissionsrechten finanzieren. Zu einer raschen Anhebung der Steuern wird es während der Wirtschaftskrise aber eher nicht kommen. Das *Tax Policy Center* schätzt daher einen Anstieg der Staatsverschuldung um 3,3 Bill. US-Dollar innerhalb der nächsten zehn Jahre (Periode 2009–2018). Ohnehin wird sich die Haushaltslage erst dann entspannen, wenn die Konjunktur wieder anzieht. Auch der Clinton-Administration war es nicht allein durch strikte Haushaltsdisziplin gelungen, ein Defizit in einen Überschuss zu verwandeln. Ausschlaggebend waren vielmehr acht Jahre Wirtschaftswachstum und die damit verbundenen hohen Steuereinnahmen.

Energiepolitische Wende

Für Obama sind Energie-, Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik eng miteinander verknüpft. Aus der Umstellung der amerikanischen Wirtschaft auf alternative Energien erhofft er sich einen wichtigen Schub für die Konjunktur. Ohne Zweifel ist der Handlungsdruck groß. Die Abhängigkeit von schwindenden ausländischen Energiequellen steigt, die Anzeichen der Klimaveränderung werden immer deutlicher. Rund 24% des weltweiten Rohölverbrauchs gehen auf die USA zurück. Davon muss das Land etwa 64% importieren. Zudem sind die USA für rund ein Viertel der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich. Obama setzt sich daher für eine Begrenzung des Kohlendioxid-Ausstoßes und ein nationales Emissionshandelssystem ein. Bis 2050 will er den CO₂-Ausstoß der USA durch die Versteigerung von Emissionszertifikaten um 80% des Niveaus von 1990 reduzieren. Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung soll bis 2025 auf 25% erhöht werden. Im Transportsektor möchte er durch strengere Grenzwerte für Schadstoffemissionen den Benzinverbrauch in den nächsten 20 Jahren um die Hälfte senken; zugleich soll die Abhängigkeit von Rohölimporten durch einen stärkeren Einsatz von Biokraftstoffen, insbesondere der zweiten Generation, reduziert werden. In den nächsten zehn Jahren sollen rund 150 Mrd. US-Dollar für den Umwelt- und Energiesektor bereitgestellt werden. Davon verspricht sich Obama 5 Mill. neue Arbeitsplätze.

Die Energie- und Klimapolitik ist der zweite Bereich, in dem sich die Europäer mehr transatlantische Kooperation versprechen. Auch wenn die Chancen für eine Wende in der Energiepolitik gut sind – einfach wird es für Obama sicherlich nicht, sich gegen die Interessen der energieintensiven Industrien durchzusetzen. Zudem könnte sich der momen-

tan niedrige Ölpreis als Hindernis erweisen. Denn für die Industrie verlieren Investitionen in erneuerbare Energien an Attraktivität, wenn der Ölpreis wieder sinkt.

Handelspolitische Hürden

Noch ist die Richtung unklar, die Obama in der Handelspolitik einschlagen wird. Wie viele Demokraten gilt auch er als *Fair-Trader*: Freihandelsabkommen müssen aus seiner Sicht an Arbeits- und Umweltstandards gekoppelt werden. Aufgrund unzureichender Standards stimmte er daher gegen das Abkommen mit den zentralamerikanischen Ländern CAFTA und lehnt die derzeit im Kongress anhängigen Abkommen mit Südkorea, Kolumbien und Panama ab. Aus eben diesen Gründen kündigte er auch an, das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA nachzubessern. Wiederholt versprach er den amerikanischen Arbeitern Schutz vor ausländischer Konkurrenz. Überraschend war seine Position im Wahlkampf nicht, wollte er doch die bevölkerungsreichen Bundesstaaten des *Rust Belt* wie Ohio und Pennsylvania gewinnen, in denen die Sorge um Arbeitsplatzverluste durch Handelsliberalisierung eine zentrale Rolle spielt und ein knapper Wahlausgang erwartet wurde. Dass seine Handelspolitik moderater zu werden verspricht als seine Wahlkampfretorik, verrät jedoch ein Blick auf seine Berater: Chefberater in Wirtschaftsfragen ist Austan Goolsbee, Professor an der University of Chicago. Der Ökonom vertraut in die Marktkräfte und macht auch nicht den Handel für die wachsende Einkommensungleichheit in den USA verantwortlich, sondern den technologischen Wandel in Verbindung mit mangelnder Ausbildung. Auch Obamas Stabschef Rahm Emanuel, Berater des früheren Präsidenten Bill Clinton, gilt als Freihändler.

Nichts geht ohne Kongress

Will Obama auch nur einen Teil seiner Pläne umsetzen, ist er auf die Unterstützung des Kongresses angewiesen. Denn nicht der Präsident, sondern der Kongress hat die Kompetenz in der Haushalts- und Steuerpolitik ebenso wie in der Handelspolitik. Immerhin haben die Demokraten bei den parallel zur Präsidentenwahl durchgeführten Kongresswahlen sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat Sitze hinzugewonnen. Bisherig stellten die Demokraten 51, die Republikaner 49 der 100 Senatoren. Bisherigen Ergebnissen zufolge (zwei Sitze sind noch unentschieden) konnten die Demokraten ihren Vorsprung auf 58 Mandate ausbauen. Nach derzeitigem Stand stellen sie mit 257 Sitzen auch eine deutliche Mehrheit im Repräsentantenhaus. Doch die demokratische Mehrheit im Kongress garantiert Obama noch lange nicht die erfolgreiche Umsetzung seiner Wirtschaftsprogramme.

Auf die Unterstützung seiner Parteifreunde kann er bauen, wo es um weitere Konjunkturpakete, Steuersenkungen für die Mittelschicht und vor allem auch die Reform des Gesundheitswesens geht. Konflikte könnten sich dagegen etwa bei der Konsolidierung des Haushalts ergeben. In vielen Bereichen zeichnet sich bereits eine Polarisierung zwischen den fiskalkonservativen *Blue Dog Democrats* und den Liberalen traditioneller Prägung ab, die den Gewerkschaften nahestehen und in erster Linie Arbeitnehmerinteressen verpflichtet sind. Erst wenn Obama Anfang 2009 seinen Haushaltsplan vorstellt, wird sich zeigen, ob er seine Partei geschlossen hinter sich versammeln kann. Auch beim Thema Handel wird es Konflikte geben. Zusammen mit den Gewerkschaften werden die Demokraten Obama schnell an seine Wahlkampfversprechen erinnern, sollte er einen Kurs einschlagen, der mehr auf Freihandel als auf Schutz der amerikanischen Arbeiter setzt. Zudem wird Obama nicht umhinkommen, für grundlegende Reformen auch bei den Republikanern um Unterstützung zu werben. Dies gilt für seine Energiepläne – vor allem die Einführung eines Emissionshandelsystems – ebenso wie für die Reform des Gesundheitswesens. Denn die Demokraten verfügen im Senat nach wie vor nicht über die notwendige Mehrheit von 60 Stimmen, um Gesetze auch gegen ein »Filibuster«, das eine Abstimmung verschleppende Dauerreden, durchbringen zu können.

Literatur

- Allianz Dresdner Economic Research (2008), *Wirtschaft & Märkte*, verschiedene Ausgaben.
- Bureau of Economic Analysis (2008), »National Economic Accounts«, <http://www.bea.gov/national/index.htm>.
- Council of Economic Advisors (2008), »Economic Report of the President 2008«, <http://www.gpoaccess.gov/eop/tables08.html>.
- DekaBank (2008), *Volkswirtschaft Spezial. USA*, verschiedene Ausgaben.
- Federal Reserve Board (2008), *Releases and Historical Data*, <http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data.htm>.
- Mildner, St. (2008), »Wirtschaftsmodell und seine Geschichte«, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Online-Dossier USA*, 10. Oktober 2008, www.bpb.de.
- US Census Bureau (2008), *Statistical Abstract of the United States 2008*, <http://www.census.gov/compendia/statab/>.



Katharina Gnath*



Josef Braml**

Schwere Zeiten für multilateralen Freihandel

Europa kann nach den US-Wahlen weder eine sofortige Wiederbelebung der multilateralen Doha-Runde erwarten, noch sollte sie darauf drängen. Die Verhandlungen sind in einer Pattsituation; ihre Wiederbelebung würde einen klaren politischen Willen der wichtigsten Handelsnationen – allen voran den USA – erfordern. Doch der künftige US-Präsident Barack Obama kann bis auf weiteres diese internationale Führungsrolle nicht übernehmen, weil er mit Blick auf die akute Wirtschaftskrise andere, innenpolitische Wirtschaftsprioritäten setzen wird. Selbst wenn die Obama-Administration sich für eine Freihandelsagenda einsetzen wollte, hätte sie große Schwierigkeiten, die Unterstützung des Kongresses zu gewinnen, der in der amerikanischen Handelspolitik die entscheidende Rolle spielt.

Pattsituation in den Doha-Verhandlungen

Die Verhandlungen der aktuellen multilateralen Handelsrunde, die 2001 in Doha begonnen wurde, sind drei Jahre nach ihrem geplanten Ende weit von einem erfolgreichen Abschluss entfernt. Gleichwohl bekunden alle Verhandlungspartner, zuletzt Mitte November 2008 beim G-20-Gipfel in Washington, selbst in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht auf protektionistische Maßnahmen zurückzugreifen und die Verhandlungen mit Nachdruck fortzuführen (vgl. Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy 2008). Es wären jedoch immense Kraftanstrengungen seitens der großen Handelsnationen und vor allem die politische Führung der USA nötig, um die allge-

meinen Willensbekundungen in konkrete innovative Kompromissangebote umzusetzen.

Im Vergleich zu vorherigen Runden ist die Anzahl der verhandelten Themen und der Mitgliedsländer der Welthandelsorganisation (WTO) stark gewachsen, mittlerweile sind es 153 Nationen. Das sprengt fast schon den institutionellen Rahmen der WTO-Verhandlungen einschließlich seiner Einstimmigkeitsanforderung und dem Prinzip des einheitlichen Ansatzes (»Single Undertaking«).

Der wirtschaftliche Aufschwung großer Schwellenländer hat darüber hinaus die Verhandlungsdynamik grundlegend verändert. Die regionalen Führungsmächte haben eine gewichtige Stimme innerhalb der WTO erlangt, indem sie die Interessen einer Reihe von Schwellen- und Entwicklungsländern vertreten. Ohne Zustimmung von Ländern wie Indien oder Brasilien kann kein Kompromiss mehr erreicht werden.

So wurde auch das WTO-Ministertreffen in Genf im Juli 2008 ergebnislos abgebrochen. Im Kern des Scheiterns lag die anhaltende Pattsituation bei den WTO-Problemthemen Landwirtschaft und Industriegüter. Hier hat man noch keinen erfolgreichen Interessensausgleich zwischen dem Abbau von Landwirtschaftssubventionen seitens der Industrieländer und mehr Marktzugang zu den Entwicklungsländern gefunden.

USA nach der Wahl – wirtschaftliche Prioritäten

Obamas erste Personalentscheidungen nähren durchaus Hoffnungen, dass die USA wieder an die Freihandelsagenda der Clinton-Ära anknüpfen wollen: Timothy Geithner, der designierte Finanzminister, ebenso wie Lawrence Summers, der den Nationalen Wirtschaftsrat leiten soll, gelten als wirtschaftsliberal; beide wurden vom ehemaligen Finanzminister Robert Rubin gefördert, der wie kein anderer das Mantra der Clinton-Administration personifizierte: »Freihandel und Haushaltsdisziplin«.

Kurz- bis mittelfristig wird indes die Haushaltsdisziplin weiterhin gelockert. Obama und seine Chef-Ökonomen sehen sich angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage gezwungen, auf keynesianische Instrumente zurückzugreifen: Der Binnenkonsum soll mit Konjunkturprogrammen stimuliert werden, um 2,5 Mill. Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten. Damit dürften die für die beiden ersten Amtsjahre geplanten Sozial- und Infrastrukturprogramme den Staatshaushalt um weitere 700 Mrd. Dollar belasten. Hinzu kämen die im Wahlkampf versprochenen Steuererleichterungen für die Mittelschicht – die nicht unmittelbar mit Steuererhöhungen von Großverdienern gegenfinanziert werden können.

* Katharina Gnath ist Leiterin des Programms Globalisierung und Weltwirtschaft der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

** Dr. Josef Braml ist Leiter der Redaktion »Jahrbuch Internationale Politik« und Mitarbeiter des Programms USA/Transatlantische Beziehungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin.

Präsident Obama macht aber auch deutlich, dass Amerika das langfristige Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht aus den Augen verlieren dürfe. Angesichts steigender Defizite und nachlassender Wirtschaftskraft sei die Reform des Staatshaushalts nicht nur eine Option, sondern eine Pflicht (vgl. Eggen und Fletcher 2008). Obama denkt dabei in erster Linie an Einsparungen. Ausgabenprogramme werden auf den Prüfstand gehoben und gegebenenfalls gekürzt oder gestrichen. Angesichts der verbesserten Einkommenssituation der Landwirte im Zuge des Biokraftstoffbooms ist es selbst für Abgeordnete und Senatoren aus ländlichen Regionen schwieriger geworden, die »Sozialhilfe für Landwirte« zu rechtfertigen.

In der künftigen Auseinandersetzung um die nationale Agrargesetzgebung in den USA liegt demnach auch eine Chance für die multilateralen Verhandlungen der Doha-Runde – bildeten doch bislang die Subventionen für amerikanische Landwirte ein unüberwindbares Hindernis bei den internationalen Verhandlungen. Das wird jedoch nicht von heute auf morgen möglich sein. Die durch die Wirtschaftsprobleme verunsicherte Öffentlichkeit und ihre Repräsentanten im Kongress sowie etablierte Interessengruppen werden es auch dem neuen US-Präsidenten erschweren, agrar- und handelspolitische Kursänderungen unmittelbar zu Beginn seiner Amtszeit einzuleiten.

Protektionistische öffentliche Meinung

Insgesamt ist die Mehrzahl der US-Bevölkerung gegenüber Freihandel kritisch eingestellt: Laut einer Umfrage des Pew Research Center sehen immer weniger Amerikaner die positiven Auswirkungen des Handels auf die US-Wirtschaft. Waren es 2002 noch 78%, so verminderte sich 2007 der Anteil der Befürworter auf 58% (vgl. Kohut 2008). In einer Umfrage von CNN/Opinion Research vom Juni 2008 äußerte gar die Hälfte der registrierten Wähler die Meinung, dass Handel der US-Wirtschaft schade; sie machten insbesondere Präsident Bushs Freihandelspolitik für das Handelsdefizit, die sinkenden Löhne, die Arbeitslosigkeit und steigende Einkommensungleichheiten verantwortlich (vgl. Mooney 2008). Diese Zahlen erklären Barack Obamas populistische Wahlkampfrhetorik, als er sich gegen das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) aussprach; sie verdeutlichen aber auch die Probleme, die der künftige Präsident in der Auseinandersetzung mit etablierten Interessengruppen und dem zusehends protektionistisch gesinnten Kongress haben wird.

Gut organisierte Interessen

Die Freihandelskritiker verschaffen sich über verschiedene Interessengruppen politisches Gehör. An vorderster Front kämpfen die Gewerkschaften: Sie wollen sicher-

stellen, dass die Lebensgrundlage amerikanischer Arbeitnehmer nicht durch die Niedriglohnkonkurrenz anderer Länder bedroht werden. Indem sie sich gegen die »Ausbeutung« in anderen Ländern und für internationale Arbeitnehmerrechte als »Menschenrechte« einsetzen, sind sie auch politisch teilkompatibel mit der Menschenrechtslobby.

Ebenso kritisieren Umweltverbände Schädigungen der Umwelt in anderen Ländern und fordern internationale Standards in Handelsvereinbarungen.

Die Agrarlobby ist zwar der natürliche politische Gegner der Ökobewegung, wenn es um wirtschaftliche Interessen auf Kosten des amerikanischen Umweltschutzes geht. Anders als die exportorientierte Agrarindustrie sieht der importbedrohte Teil der US-Landwirte jedoch im Freihandel eine Herausforderung anderer Natur: die Konkurrenz der Entwicklungsländer, die vor allem über die Doha-Runde etwa mit Baumwolle, Zucker oder Textilien auf den Weltmarkt drängen.

Wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, so verfolgt diese häufig auch als »sonderbare Bettgenossen« (»strange bedfellows«) bezeichnete Tendenzkoalition verschiedenster Interessengruppen ein gemeinsames Ziel: die Vereitelung der Freihandelspolitik.

Amerikanische Volksvertreter

Die Kritiker des Freihandels überwiegen bei den Wählern der Demokraten; doch sie sind in den Wählerschaften beider Parteien und unter ihren Repräsentanten im Abgeordnetenhaus und Senat zu finden. In handelspolitischen Fragen sind die Unterschiede zwischen den Parteien sogar geringer ausgeprägt als zwischen den einzelnen Gruppierungen in beiden Parteilagern. So herrschen bei den Demokraten heftige Auseinandersetzungen zwischen Liberalen traditioneller Prägung (»Old Liberals«), die den Gewerkschaften nahe stehen, und auch »Blue Dogs« genannten progressiven »New Liberals«. Mit Blick auf den Freihandel haben progressive Demokraten ähnliche Einstellungen wie moderate und konservative Republikaner.

Doch viele der auf dem Capitol Hill tonangebenden Demokraten, nicht zuletzt auch einige Vorsitzende federführender Ausschüsse, sind protektionistisch eingestellt. Um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, nehmen sie insbesondere Rücksicht auf die spezifischen Interessen der Wähler bzw. Wahlkampffinanciers in ihren Wahlkreisen und Bundesstaaten.

Da US-Abgeordnete und Senatoren keiner Parteidisziplin unterworfen sind, können sie sich auch nicht hinter ihr ver-

stecken. Sie wägen deshalb bei jeder einzelnen Abstimmung gründlich ab, wie sie sich bei den nächsten Wahlen für sie persönlich auswirken könnte. Der US-Präsident ist demnach laufend gefordert, im Kongress für Zustimmung zu seiner Politik zu werben, das heißt je nach Politikinitiative unterschiedliche und zumeist parteiübergreifende Ad-hoc-Koalitionen zu schmieden.

Enger Handlungsspielraum des Präsidenten

Ungleich der Legislative in parlamentarischen Systemen, folgt der Kongress, selbst wenn er von der gleichen Partei »kontrolliert« wird, nicht automatisch den politischen Zielvorstellungen des Präsidenten. Im politischen System der »checks and balances« versteht sich der Kongress gegenüber der Exekutive als Gegenspieler. Demnach ist der künftige außenpolitische Handlungsspielraum des Präsidenten je nach Politikbereich unterschiedlich zu bewerten. Während er in der Rolle des Oberbefehlshabers freie Hand in der Sicherheitspolitik beanspruchen kann, dürften in der Energie-, Umwelt- und insbesondere Handelspolitik Beschränkungen nicht von der Hand zu weisen sein, auch wenn der Präsident versuchen wird, diese Themen in den Kontext der nationalen Sicherheit zu rücken.

Bereits in der Amtszeit George W. Bushs, im Juli 2007, endete die so genannte Trade Promotion Authority (TPA), wonach der Kongress die vom amerikanischen Präsidenten vorgelegten internationalen Handelsabkommen nur noch als Ganzes, das heißt ohne Änderungsanträge annehmen oder ablehnen kann. Damit wird auch die Verhandlungsmacht des Präsidenten auf internationaler Ebene – unter anderem im Rahmen der Doha-Runde – berührt: nämlich Vereinbarungen ohne Wenn und Aber politisch durchsetzen zu können. Die TPA, die damals noch unter der Bezeichnung »Fast Track« firmierte, blieb schon dem demokratischen Präsidenten Bill Clinton vom demokratisch »kontrollierten« Kongress versagt.

Künftige amerikanische (Handels-)Politik unter Obama

Obama ist – auch aufgrund der Erfahrungen Bill Clintons – gut beraten, in der künftigen Auseinandersetzung mit dem Kongress sein politisches Kapital mit Augenmaß einzusetzen. Nationale Wirtschaftsprobleme haben Obama das Präsidentenamt beschert – jetzt wird er an ihrer Lösung gemessen werden. Vorrang hat deshalb die Wiederbelebung der nationalen Wirtschaft. Zum jetzigen Zeitpunkt würde Obama mit Freihandelsinitiativen seine Stammwählerschaft enttäuschen. Insbesondere würde er die für seinen Wahlerfolg und für die nun anstehenden Konjunkturprogramme wich-

tigen Gewerkschaften und ihnen nahe stehenden Abgeordneten und Senatoren verprellen.

Präsident Obama wird große Schwierigkeiten haben, die TPA vom Kongress zu erhalten. In einem ersten Zugeständnis an die Abgeordneten und Senatoren bot Obama an, dass er das Handelsmandat nur beanspruchen werde, wenn auch die Legislative damit mehr Einfluss bekäme (vgl. Bridges Weekly Trade News Digest 2008). Selbst damit wäre Obamas Position auf internationaler Ebene angeschlagen, denn er könnte seinen Verhandlungspartnern bei kontroverseren Auseinandersetzungen nicht garantieren, dass er seine Verhandlungsposition und -zusagen auch innenpolitisch umsetzen kann.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Trotz der generellen Notwendigkeit multilateraler Regeln und verbesserter internationaler Wirtschaftskooperation kann Europa keine amerikanische Führungsleistung zur sofortigen Wiederbelebung der multilateralen Freihandelspolitik erwarten und sollte auch nicht darauf drängen. Entgegen den häufig geäußerten Forderungen ist es derzeit nicht sinnvoll, noch in der verbleibenden Amtszeit Bushs auf einen schnellen Abschluss zu drängen. Von George W. Bush erzielte internationale Verhandlungsergebnisse würden vom Kongress kategorisch abgelehnt und seinem Nachfolger Obama die ohnehin nicht leichte handelspolitische Aufgabe zusätzlich erschweren.

Bahnbrechende politische Entscheidungen und Gesamtlösungen sind vor 2010 nicht zu erwarten. Um die multilaterale Handelsordnung zu retten, sollten die laufenden Verhandlungen mit mittelfristiger Zielsetzung weitergeführt werden. Diese Perspektive wäre auch ein wichtiges Signal zur Offenhaltung der Märkte in Zeiten globaler Krisen.

In der Zwischenzeit kann sich Europa dafür einsetzen, die Verhandlungen auf technischer Ebene voranzutreiben und Einigung in bestimmten »Win-Win«-Projekten, zum Beispiel Handelserleichterungen (»trade facilitation«), festzuschreiben.

Langfristig wäre eine neue Vermarktungsstrategie der Freihandelsagenda, möglicherweise eine Umbenennung, zu erwägen. Freihandelsthemen sollten mit anderen, in der öffentlichen Meinung als dringender wahrgenommenen Themen wie die Finanzreform, Energie- und Klimapolitik verknüpft werden.

So haben bereits die 1944 in Bretton Woods angestoßenen Diskussionen nicht nur die Institutionen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank hervorgebracht, sondern auch Ideen für das spätere Allgemeine

Zoll- und Handelsabkommen gezeitigt: Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) wurde 1947 vereinbart und war bis 1995 der Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation.

Literatur

Bridges Weekly Trade News Digest 12(37), (2008), »Obama's Trade Stance Coming into Focus«, 5. November, <http://ictsd.net/i/news/bridgesweekly/32652/>.

Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, 15. November 2008, Washington, DC,

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>.

Eggen, D. und M. Fletcher (2008), »Obama Offers Recovery Proposals«, *Washington Post*, 26. November, A3.

Kohut, A. (2008), »Assessing Globalization: Benefits and Drawbacks of Trade Integration«, Pew Research Center Publications, Washington, DC, 26. Juni, <http://pewresearch.org/pubs/879/assessing-globalization-benefits-and-drawbacks-of-trade-and-integration>.

Mooney, A. (2008), »Poll: Majority Against Free Trade«, CNN/Opinion Research, 1. Juli, <http://www.cnn.com/2008/POLITICS/07/01/cnn.poll/index.html>.